

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych
Promotor prof. dr hab. Paweł Czechowski

mgr Paulina Będźmirowska

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 – problematyka prawno-organizacyjna

1. Tematyka rozprawy

Przedmiotem dysertacji jest przedstawienie problematyki prawno-organizacyjnej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 (dalej PROW lub Program) jako realizowanego w Polsce programu współfinansowanego ze środków unijnych i krajowych na wsparcie polskiego rolnictwa w latach 2007-2013. Przedmiotowe zagadnienie zostało przedstawione z uwzględnieniem historycznego ujęcia realizacji funduszy europejskich przed akcesją Polski do Unii Europejskiej oraz po akcesji w 2004 r. Na przykładzie omawianego Programu przybliżono m.in. zagadnienie szeroko rozumianej „europeizacji” prawa krajowego po wejściu Polski do UE, a także ściśle z tym związaną rolę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE) w procesie harmonizacji prawa UE z prawem krajowym. Wejście Polski do UE i przejęcie całego dorobku wspólnotowego Unii Europejskiej, tj. *acquis communautaire*, wiązało się z przejęciem także aktów niewiążących charakterystycznych dla prawodawstwa UE, dlatego na przykładzie PROW został przedstawiony problem umiejscowienia w krajowym porządku prawnym aktów prawa typu *soft law*.

Pogłębianie wiedzy na temat funkcjonowania funduszy europejskich w Polsce jest podstawowym elementem prawidłowego ich wdrażania. Dobiegająca końca perspektywa finansowa na lata 2007-2013 pozwala na sformułowanie pierwszych ocen i analiz dotyczących stanu realizacji PROW w Polsce. Dostępne wstępne dane na temat stopnia wykorzystania środków z Programu pozwalają ocenić poszczególne aspekty prawne i organizacyjne wpływające na jego wdrażanie. Wstępne raporty obrazują działanie poszczególnych mechanizmów prawnych i organizacyjnych, instytucji wdrażających PROW,

a także wskazują bariery w procesie jego realizacji. Poza aspektem instytucjonalnym zauważalne są przede wszystkim niedociągnięcia legislacyjne oraz administracyjne.

Na podstawie pierwszych podsumowań realizacji Programu można formułować wnioski *de lege ferenda*, jednocześnie wskazując możliwość dokonania zmian w przyszłym okresie programowania, rozumianym jako zespół czynności prawno-organizacyjnych służących wdrażaniu funduszy europejskich.

Wykonane w ramach przedmiotowej rozprawy badania dotyczące analizy aktów prawnych, dostępnej literatury, orzecznictwa, ale także aspektu praktycznego wdrażania Programu na przykładzie konkretnych jego działań pozwalają na dokonanie oceny skuteczności poszczególnych unormowań w procesie stosowania prawa.

Omawiane zagadnienia zawarte w dysertacji stanowią problematykę nową, co wiąże się z ograniczonym dostępem do literatury z tego obszaru. Dostępne opracowania dotyczą głównie zagadnień prawa administracyjnego, europejskiego, a także funduszy strukturalnych w generalnym ujęciu. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 nadal pozostaje słabo rozpoznany i opisany przez doktrynę, dlatego sformułowane w dysertacji wnioski są w dużej mierze autorskie i zapewne dopiero po zakończeniu aktualnego programowania będzie można dokonać dogłębnej wielopłaszczyznowej analizy już na etapie podsumowań dotyczących wdrażania Programu.

2. Struktura rozprawy

Rozprawa składa się ze wstępu, dziewięciu rozdziałów, spisu skrótów, bibliografii oraz załączników. W rozdziale pierwszym wskazano metodologiczne podstawy badań, w tym hipotezy i cele badawcze, przedmiot i obszar badań, a także wskazano metody badawcze i źródła informacji.

Rozdział drugi określa podstawy prawne wdrażania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w Polsce w tym, zawiera rys historyczny realizacji funduszy europejskich w Polsce, wskazuje Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015 oraz Krajowy Plan Strategiczny jako podstawy programowania zadań PROW 2007-2013, a także przedstawia Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich i jego odzwierciedlenie w PROW 2007-2013.

Rozdział trzeci przedstawia charakter prawny i istotę Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 jako krajowego funduszu strukturalnego. Zostały w nim zawarte takie zagadnienia jak problem „europeizacji” prawa krajowego, rola orzecznictwa Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie harmonizacji prawa UE z prawem krajowym, przedstawienie PROW 2007-2013 jako aktu prawa *soft law*, a także rola orzecznictwa sądów w procesie stosowania prawa Unii w sprawach z zakresu PROW 2007-2013.

W rozdziale czwartym omówiono Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 jako realizatora mechanizmów prawnych i organizacyjnych polityki rozwoju obszarów wiejskich i wspólnej polityki rolnej.

Natomiast w rozdziale piątym wskazano system instytucjonalny PROW 2007-2013 z prezentacją organów i instytucji odpowiedzialnych za realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, w tym rolę agencji płatniczej - Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w procesie realizacji PROW, a także przybliżono wpływ barier instytucjonalnych na proces wdrażania Programu.

W dysertacji, w rozdziale szóstym, poruszono także zagadnienie finansowania Programu przez Unię Europejską w trakcie jego trwania, a także system monitorowania i oceny wdrażania PROW oraz kwestię nadzoru nad wydatkowaniem środków finansowych w ramach Programu.

Rozdział siódmy dysertacji stanowi obszerne badanie efektywności pozyskiwania i wykorzystania dotacji w ramach PROW w latach 2007-2013 wraz ze wskazaniem wybranych działań Programu realizowanych w analizowanym okresie, wdrażanie, efektywność i wykorzystanie środków finansowych PROW na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego. Obok stricte empirycznych zagadnień zbadano także wpływ regulacji prawnych na programowanie i realizację Programu, a także wskazano bariery prawne i organizacyjne w procesie jego realizacji wraz z wnioskami *de lege ferenda*. Rozdział kończy wskazanie unijnych programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007-2013 w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

W dysertacji wskazano ponadto perspektywy rozwoju obszarów wiejskich, w tym realizacji celów i założeń Wspólnej Polityki Rolnej po 2013 r., o czym stanowi rozdział ósmy pracy.

Uwieńczeniem prac nad rozprawą są przedstawione w rozdziale dziewiątym wnioski końcowe, tezy pracy oraz wnioski *de lege ferenda* z podsumowaniem głównych problemów wymagających dalszych analiz w celu poprawy efektywności wdrażania Programu.

Bibliografia pracy obejmuje 206 podstawowych pozycji polsko- i obcojęzycznych. Wykorzystana w pracy literatura obejmuje pozycje monograficzne, komentarze oraz artykuły. Analizie poddanych zostało kilkadziesiąt aktów prawnych, liczne orzecznictwo Trybunału

Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów krajowych, a także dokumenty strategiczne, analizy i sprawozdania programowe dotyczące realizacji funduszy europejskich w Polsce.

Załączniki do pracy stanowią tabele, mapy i wykresy.

3. Metody badań oraz analizowana literatura

Do przeprowadzenia analizy zastosowano przede wszystkim prawno-dogmatyczną metodę badawczą, właściwą dla przeprowadzonej analizy przepisów prawnych, orzecznictwa sądowego, jak również aktów typu *soft law*. Dodatkowo zastosowano także metodę historyczną, ukazującą zmiany w legislacji, a także chronologicznie przedstawiono zarys wdrażanych w Polsce funduszy strukturalnych, jakie realizowano przed i po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Mając na względzie, że analizowany Program jest ciągle w fazie realizacji, a instytucje go realizujące podlegają ciągłym reformom, badania poddawano krytycznej analizie i wykładni obowiązujących przepisów w zakresie wyznaczonym przez wskazane porządki prawne (metoda dogmatyczna). Ponadto w dysertacji zastosowano metodę prawnoporównawczą oraz metodę empiryczną.

Prowadzeniu badań w zakresie tematu dysertacji towarzyszyło gromadzenie i studiowanie aktów prawnych, specjalistycznej literatury polskiej i zagranicznej, dotyczącej m.in. szeroko pojętego prawa europejskiego, ekonomiki rolnictwa, polskiego prawa administracyjnego, sądownictwa polskiego i unijnego, funduszy strukturalnych, a także orzecznictwa polskich i unijnych sądów, procedur, aktów prawa wewnętrznego poszczególnych instytucji, dokumentów, raportów, analiz, wyników badań itd.

Na dobór teoretycznych i empirycznych metod badawczych wpłynęła wieloaspektowość przyjętych problemów badawczych. W pracy analitycznej i koncepcyjnej zastosowano metody teoretyczne, m.in. analizę, syntezę, zestawienia, porównania, wnioskowanie i uogólnienia.

Z uwagi na fakt, że tematyka pracy stanowi *novum*, dla potrzeb dysertacji w dużej mierze posługiwano się metodą badania dokumentów źródłowych, tj. aktów prawnych krajowych i unijnych: rozporządzeń, dyrektyw, ustaw, zaleceń, wytycznych itd. Bardzo cennymi pozycjami źródłowymi podczas prowadzonej eksploracji naukowej okazały się: materiały konferencyjne, literaturowe pozycje zwarte oraz międzynarodowe jak i krajowe regulacje prawne. Na poszerzenie wiedzy w tym zakresie pozwoliły dostępne zbiory literatury, które dotyczą funduszy strukturalnych, jak również zagadnienia zawarte w międzynarodowych jak i krajowych aktach prawnych oraz inne materiały.

Mając na względzie cel przeprowadzonych badań, tj. ocenę prawną realizacji PROW 2007-2013 w Polsce, dokonano wielopłaszczyznowej analizy prawnej, a także organizacyjno-administracyjnej. W praktyce, badania pomogą w bardziej efektywnym dysponowaniu funduszami europejskimi przeznaczonymi na rolnictwo przy wykorzystaniu systemu instytucjonalnego i legislacyjnego po dokonaniu usprawnień aktualnie pojawiających się niedomagań na poszczególnych płaszczyznach.

Postawiony problem naukowy został rozwiązany przez analizę przyjętych unormowań oraz sformułowanych na tej podstawie postulatów *de lege ferenda*.

Reasumując, badania, dały możliwość zrealizowania zadań badawczych i osiągnięcia wytyczonych celów rozprawy oraz potwierdziły założenia i tezy.

Rezultaty badań oraz wnioski z nich wynikające stanowią treść niniejszej dysertacji.

4. Hipotezy i pytania badawcze

Celem niniejszej rozprawy doktorskiej była analiza problemów prawno-organizacyjnych dotyczących PROW z punktu widzenia regulacji prawnych dotyczących Programu i funduszy europejskich, a także kwestii implementacji prawa UE do polskiego porządku prawnego na przykładzie regulacji dotyczących Programu. Ponadto rozprawa jest wyrazem dążenia do poprawy aktualnego funkcjonowania systemu wdrażania PROW w Polsce, którego doskonalenie wpływa na stopień jego efektywnego wykorzystania zgodnie z potrzebami polskiego rolnictwa. Tak sformułowany cel zdeterminował proces badawczy, którego treścią stały się istniejące rozwiązania w obszarze systemu realizacji PROW w Polsce.

Sprecyzowanie głównego celu badań i problemów szczegółowych posłużyło do wyznaczenia kierunku badań aktualnego systemu prawno-organizacyjnego funkcjonującego w zakresie PROW i analizy mechanizmów, wpływających na realizację Programu by, w konsekwencji, dążyć do doskonalenia aktualnie przyjętych rozwiązań i doprowadzenia do zwiększenia efektywności realizacji jego założeń.

Biorąc pod uwagę temat i cel rozprawy, oraz problemy badawcze, które zostały zaprezentowane, sformułowano poniższe zagadnienia prawne i organizacyjne, które stanowiły hipotezę roboczą rozprawy doktorskiej:

1. Z oddziaływaniem porządku wspólnotowego w procesie ogólnie pojętej europeizacji prawa polskiego wiąże się wiele problematycznych zagadnień, a wśród nich **kwestia stosowania źródeł prawa UE widzianych z perspektywy polskiego porządku prawnego**, w tym przede wszystkim w świetle postanowień Konstytucji RP. W tym zakresie rysują się m.in. problemy

ogólnej zasady pierwszeństwa prawa UE, stosowania prawa pierwotnego w polskim porządku prawnym i kontroli konstytucyjności tego prawa, bezpośrednio stosowania prawa pochodnego i jego relacji do prawa polskiego, zwłaszcza w świetle unormowań konstytucyjnych.

2. **Istnieją liczne kontrowersje w zakresie bezpośredniego stosowania przepisów unijnych do przepisów krajowych.** Należy w tym miejscu podkreślić, że stosowanie PROW w Polsce opiera się – obok regulacji krajowych, głównie na rozporządzeniach wykonawczych do konkretnych działań Programu - na aktach prawa UE. Regulacje krajowe przy tym niejako „doprecyzowują” czy też „uszczegółowiają” uregulowania unijne odnosząc się wprost do konkretnych przepisów UE. Uregulowania, które wymagają ciągłej interpretacji, są relatywnie słabą podstawą dla funkcjonowania władzy publicznej i gwarancji praw i interesów jednostki. Taka sytuacja stwarza ogromne trudności w praktyce wdrażania i stosowania poszczególnych działań PROW. Ponadto stawia to strony postępowania administracyjnego toczącego się przed organami administracji i sądami administracyjnymi w słabszej pozycji z uwagi na sporą dowolność w interpretacji przepisów, którą stosują zarówno organy, jak i sądy.
3. **Aktualnie funkcjonujące regulacje w obszarze PROW wymagają od stosujących je organów administracji interpretacji i wykładni** z uwagi na ich niejednoznaczność, dążąc do możliwie najpełniejszej zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Takie zabiegi interpretacyjne wymagają podstawowej umiejętności interpretowania prawa krajowego w świetle prawa UE, które często jest niejasne, tak co do zakresu stosowania, jak i rodzaju harmonizacji prawa. Dodatkową trudność stanowi wysoce dyskusyjne stanowisko TSUE, który stoi na stanowisku, że w sytuacji niezgodności norm stosowania prawa krajowego z normami prawa Unii organ administracyjny powinien odmówić stosowania norm prawa krajowego i zastosować normę prawa UE. Do powyższej kwestii doktryna podchodzi zgodnie twierdząc, że w takich sytuacjach koniecznym elementem interpretacji jest porównanie norm należących do różnych porządków. Taki zabieg legislacyjny prowadzi do określenia norm i harmonizacji zakresów ich zgodności. W tym miejscu należy podkreślić, że instytucjonalny podział środków pochodzących z PROW wymaga udoskonalenia. W tym obszarze dokonano oceny wykonywanych zadań ustawowych, analizy kompetencji poszczególnych instytucji oraz faktycznych działań przez nie podejmowanych.
4. **Praktyka stosowania przepisów prawa krajowego i prawa UE na płaszczyźnie stosowania przepisów dotyczących PROW pokazuje, że niejednokrotnie ani prawo krajowe, ani prawo UE nie precyzują w sposób szczegółowy i konkretny danej normy.**

Wdrażanie działań Programu spotyka się wówczas z barierą legislacyjną ciężką do pokonania. W takiej sytuacji nie wystarczająca jest wykładnia porównawcza znaczenia obu norm i konieczne jest sięgnięcie do aktów typu *soft law*, jak np. dokumentu programowego PROW. Niejednokrotnie zawarte tam strategiczne wytyczne pozwalają na dokonanie interpretacji danego przepisu w świetle opisu poszczególnych priorytetów i działań. Jednocześnie nie należy dążyć do zbytniej kazuistyki w tworzeniu legislacji, jednak najbardziej racjonalne wydaje się wykorzystanie aktualnych praktyk i analiza aktualnie pojawiających się w procesie realizacji PROW barier w celu udoskonalenia przyjętych unormowań w tym obszarze.

5. Tezy rozprawy

Mając na względzie wskazane poniżej wiodące tezy pracy należy podkreślić, że **głównym celem przedmiotowej dysertacji jest ukazanie problematyki prawno-organizacyjnej Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 ze wskazaniem barier instrumentów prawnych i organizacyjnych pojawiających się w trakcie realizacji Programu.**

Jednym z najważniejszych problemów konstytucyjnych, związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, jest **kwestia miejsca i stosowania prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym RP zgodnie z podstawowymi zasadami jego stosowania oraz zagadnienie współistnienia obu systemów**. Polska, jako kraj członkowski, wraz z wejściem w życie traktatu akcesyjnego, została związana całym prawem pierwotnym oraz dorobkiem wspólnotowym (*acquis communautaire*), który obejmuje zarówno prawo pochodne, jak i wykładnię prawa UE zawartą w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Omawiając przedmiotowe zagadnienie należy przede wszystkim wyjaśnić, że Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 stanowi instrument realizacji polityki Unii Europejskiej w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Dokument określa cele, priorytety i zasady dotyczące korzystania z działań wraz z przewidywanym budżetem przeznaczonym na ich realizację wynoszącym w omawianej perspektywie finansowej ok. 17,2 mld euro. Na tej podstawie wspierane są finansowo określone działania dotyczące rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów wiejskich. PROW jest dokumentem przygotowanym zgodnie ze strategicznym podejściem zaproponowanym przez Komisję Europejską. Zgodnie z nim na poziomie unijnym opracowany został dokument strategiczny identyfikujący silne i słabe strony obszarów wiejskich, wspólne dla krajów członkowskich

osie priorytetowe oraz wskaźniki dla mierzenia postępu w osiąganiu unijnych priorytetów. W oparciu o strategię UE przygotowana została strategia krajowa, która realizowana jest przez PROW.

W Polsce, dla okresu programowania 2007-2013, zdecydowano o utworzeniu jednego, horyzontalnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na podstawie ustawy z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 został wprowadzony w Polsce obwieszczeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013 z dnia 12 października 2007 r. Na podstawie obwieszczenia i delegacji ustawowej poszczególnych ustaw powołano szereg rozporządzeń wykonawczych realizujących poszczególne działania Programu, co zdecydowanie przeczy porządkującej funkcji prawa. Niedopuszczalnym jest wprowadzanie tak ważnego dla polskiego rolnictwa instrumentu, jakim jest PROW w sposób powodujący znaczne uchybienia legislacyjne.

Jak wskazują powyższe ustalenia, **w trakcie drogi legislacyjnej PROW doszło do zachwiania reguł dobrej legislacji i budowania aktu prawnego, które nie odpowiada klasycznym aktom prawnym.** Powołanie szeregu rozporządzeń wykonawczych na podstawie obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odchodzi od standardów legislacyjnych, zgodnie z którymi polskie akty prawne podlegają regułom hierarchicznym, wśród których ustawą zasadniczą jest Konstytucja, a aktami niższego rzędu są ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Zgodnie z art. 87 Konstytucji rozróżnia się źródła prawa powszechnie obowiązującego oraz źródła prawa wewnętrznego (zgodnie z art. 93 Konstytucji). Te ostatnie stanowią prawo miejscowe obowiązujące na ograniczonym terytorium. Taki charakter ma także obwieszczenie.

Zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. W praktyce **oprócz traktatowych podstaw prawnych w prawie UE istnieje potężny blok regulacji pozatraktatowych, tj. prawa *sui generis*,** wydawanego bez podstawy prawnej na podstawie ogólnych klauzul kompetencyjnych i domniemania kompetencji. Brak demokratycznych procedur jego stanowienia odbiera mu w zasadzie cechy prawa właściwe logice państwa demokratycznego. **Z racji braku formalnego związania adresata postanowieniami aktów nienazwanych należy je zaliczyć do tzw. aktów typu**

soft law. Takim właśnie aktem jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, który jako dokument strategiczny stał się źródłem dla tworzenia aktów prawa powszechnie obowiązującego. Miękkie prawo różni się od prawa „twardego” tym, iż nie posiada mocy wiążącej, przypomina jednakże prawo stanowione pod względem budowy tekstu, który często jest podzielony na jednostki redakcyjne i zawiera jednoznacznie wyrażone normy. *Soft law* jest w większości wydawane przez organy uczestniczące w procesach legislacyjnych, których zwieńczeniem jest akt normatywny o mocy powszechnie obowiązującej. Należy w tym miejscu podkreślić, że ten nowy dla Polski system prawny bazuje na mechanizmach prawnych nowej generacji, nieznanymi dotychczas polskiemu porządkowi prawnemu.

Niezwykle skomplikowanym, w sensie prawnym, zagadnieniem poruszonym w rozprawie jest pojawienie się wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej aktów typu *soft law*, które jest w większości wydawane przez organy uczestniczące w procesach legislacyjnych, a ich zwieńczeniem jest akt normatywny o mocy powszechnie obowiązującej.

PROW, jako dokument strategiczny należy zaliczyć do aktów typu *soft law* z uwagi na to, że nie stanowi on źródła powszechnie obowiązującego prawa. Jak wspomniano, został on ogłoszony w drodze Obwieszczenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, a cała treść PROW stanowi jego załącznik. Należy przy tym podkreślić, że niektóre kategorie *soft law*, w tym PROW muszą być stosowane przez adresatów, w zakresie zbliżonym do aktów prawnych o charakterze obowiązującym, co w aktualnie przyjętym systemie hierarchii aktów prawnych w Polsce jest niedopuszczalne.

W odniesieniu do PROW, w wielu aktach o mocy prawa powszechnie obowiązującego, a także wyrokach sądów administracyjnych stosuje się odniesienia wprost do dokumentu strategicznego PROW. Zagadnienie to ma o tyle realne znaczenie praktyczne, że unijne *soft law* może też stanowić uzupełnienie aktów prawnych, zbliżając się niekiedy pod względem formalnym, do znanych w polskim porządku prawnym rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Jak wykazały badania doktryny zauważa się nawet, że *soft law* może stanowić alternatywę dla harmonizacji przez dyrektywy. Podkreśla się, że różnica między dyrektywami a *soft law* staje się coraz bardziej płynna. Procesy europeizacji prawa prowadzące do harmonizacji porządków prawnych państw członkowskich, które tradycyjnie opierały się na dyrektywie jako podstawowym instrumencie prawnym, są coraz częściej realizowane za pomocą *soft law*. Taka sytuacja nieuchronnie prowadzi do zachwiania konstytucyjnej zasady hierarchii aktów prawnych i należy zwracać szczególną uwagę na możliwość ich swobodnego przenikania do źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce.

Należy zasygnalizować, że legislacyjny problem dotyczący implementacji *acquis communautaire* Unii Europejskiej, jak również stosowania w polskim porządku prawnym aktów prawa typu *soft law* dostrzec można wyraźnie właśnie na etapie wdrażania prawa UE. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z dokonaną analizą prawną na poziomie unijnym legislację można ocenić poprawnie. Zgodnie z przyjętymi w UE zasadami normotwórczymi wszystkie akty wydawane przez organy UE są ze sobą spójne i zgodne z traktatowym modelem prawodawczym.

W Polsce po akcesji do Unii Europejskiej obserwować można zachwianie konstytucyjnej równowagi hierarchii aktów prawnych, co doskonale widać w modelu systemowym wdrażania PROW. Wdrażaniem większości działań Programu zajmuje się Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i to w tej instytucji zakotwiczony został cały system realizacji PROW. Struktura wdrażania PROW pozostaje więc niejasna z punktu widzenia funkcjonalnego zarządzania, gdyż praktycznie cały ciężar odpowiedzialności za wdrażanie Programu spoczywa na jednostce administracyjnej z uwagi na brak systemowego podejścia i właściwych struktur do realizacji zadań Programu. Jak wskazuje analiza problematyki prawno-organizacyjnej PROW cały system implementacji Programu bazuje na transferze środków z Unii Europejskiej do Polski i systemie kontroli ich dystrybuowania. Przyjęty model wdrażania funduszu sprowadził się do stworzenia niezwykle silnej struktury administracyjnej, przykrywającej bardzo mocno zakorzenione braki w zbudowaniu aparatu kontroli legislacyjnej i odpowiedzialności merytorycznej.

Mając na względzie obecny etap przygotowań do przyszłej perspektywy finansowej należy zasygnalizować, iż decyzja o umiejscowieniu bądź przeniesieniu do innej polityki ciężaru wdrażania poszczególnych instrumentów rozwoju obszarów wiejskich powinna być poprzedzona odpowiednimi analizami efektywności oddziaływania polityk unijnych na obszary wiejskie w oparciu o doświadczenia i dobrą praktykę z poprzednich okresów programowania. Dopiero w wyniku ustalenia spójnej koncepcji polityki rozwoju obszarów wiejskich z wykorzystaniem instrumentów WPR i polityki spójności, zarówno na szczeblu krajowym jak i UE, można rozstrzygać o umiejscowieniu poszczególnych instrumentów w ramach obu polityk.

Biorąc pod uwagę postulat zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich, należy dołożyć wszelkich starań, aby w aktualnej i w nowej perspektywie finansowej zabezpieczyć obszary wiejskie przed zmarginalizowaniem. W tym celu należy stworzyć i wypracować odpowiednie mechanizmy i instrumenty na poziomie programów operacyjnych, które z jednej strony zabezpieczą będą obszary wiejskie przed marginalizacją, przez właściwą ocenę

projektów na etapie ich wyboru, z drugiej zaś zapewnią koordynację i komplementarność instrumentów na rzecz rozwoju obszarów wiejskich.

Przeprowadzone dla potrzeb dysertacji badania pozwoliły na wszechstronne poznanie i teoretyczne ujęcie zagadnienia związanego z problematyką prawno-organizacyjną Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 w Polsce. **Dokonana analiza potwierdziła tezę o istnieniu licznych wątpliwości w zakresie bezpośredniego stosowania przepisów unijnych do krajowych przepisów, na których w dużej mierze opiera się legislacja PROW.** Przeprowadzone badania doprowadziły do konkluzji o generalnej spójności norm prawnych w zakresie zgodności prawa krajowego i prawa UE, jednak wskazano wiele nieprawidłowości w zakresie praktycznego stosowania prawa UE, które mogą negatywnie wpływać na efektywność pozyskiwania środków z PROW. Należy w tym miejscu rozważyć, czy aktualne rozwiązania prawne w zakresie PROW nie powinny zostać skorygowane w obszarze wskazanych uchybień, by nie stawiać beneficjentów w gorszej pozycji w stosunku do innych państw członkowskich. Z powyższym ściśle wiąże się problem zbyt restrykcyjnych przepisów krajowych, których nie znajdujemy w aktach prawa UE, a w innych miejscach pozostawienie niektórych kwestii bez doprecyzowania powoduje znaczne problemy interpretacyjne.

Badania przeprowadzone w dysertacji i prace bezpośrednio ją poprzedzające wykazały, że unormowania zawarte w rozporządzeniach wykonawczych w ramach poszczególnych działań często odbiegają od założeń dokumentu strategicznego, jakim jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, a także od aktów rangi ustawowej. Sytuacja taka prowadzi niejednokrotnie do sporów sądowych na szczeblu postępowań w Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który wnikliwie bada zgodność rozporządzeń z ich delegacją ustawową wykazując niezgodności w tym zakresie. Mając na względzie powyższe należy w przyszłym okresie programowania bardzo wnikliwie badać zgodność w przedstawionym obszarze.

Dokonana analiza aktów prawnych regulujących działanie Programu, zarówno tych krajowych, jak i unijnych wykazała, że aktualnie funkcjonujące regulacje w obszarze PROW wymagają od stosujących je organów administracji interpretacji i wykładni z uwagi na ich niejednoznaczność, dążąc do możliwie najpełniejszej zgodności prawa krajowego z prawem UE. Dokonywane zabiegi interpretacyjne wymagają podstawowej umiejętności dokonywania wykładni prawa krajowego w świetle prawa UE, które często jest niejasne, tak co do zakresu stosowania, jak i rodzaju harmonizacji prawa. Sporą barierą stanowi przy tym kwestia tłumaczenia regulacji unijnych z języków urzędowych Unii

Europejskiej na język polski. Jak wskazuje praktyka, tłumaczone wersje aktów prawnych niejednokrotnie odbiegają od wersji oryginalnej, co podczas stosowania prawa stanowi ogromną barierę w efektywnym stosowaniu prawa.

Harmonizację prawa krajowego z prawem UE dodatkowo utrudnia orzecznictwo TSUE, które postuluje m.in. prymat prawa UE nad krajowym, które nie zawsze znajduje swoje miejsce w hierarchii źródeł prawa krajowego. Przykład stanowią wydawane przez organy UE zalecenia, opinie czy wytyczne, które nie mogą być stosowane wprost na gruncie prawa polskiego. Należy przy tym zauważyć, że niemalże na równi z prawem stanowionym traktowane są w praktyce orzeczniczej te wyroki TSUE, które dotyczą niezdefiniowanych pojęć bądź terminów występujących w aktach unijnego prawa wtórnego.

Generalna ocena poprawności legislacji funkcjonującej w obszarze PROW wymagała jednak, jak pokazały przeprowadzone badania, wskazania nieprawidłowości w wykazanych obszarach analizy. Niemale problemy stwarzają także liczne nowelizacje aktów wykonawczych, które powodują dezorientację beneficjentów w zakresie ich aktualności. Sytuacja taka powoduje także dodatkową trudność w postaci konieczności stosowania przepisów przejściowych zwłaszcza, jeśli zmiany dokonywane są w trakcie procedury przeprowadzania naborów wniosków o przyznanie pomocy ze środków Programu.

Uzyskane w trakcie badań odpowiedzi na sformułowane w formie pytań problemy badawcze oraz pozytywnie zweryfikowana hipoteza robocza wykazują, że proces realizacji PROW spotyka się z istniejącymi problemami, a jego działanie i funkcjonowanie musi zostać wykorzystane efektywniej. W trakcie badań wykazano, że pomimo wskazanych uchybień środki w ramach PROW, jako finalny etap wdrażania Programu zostają wykorzystywane efektywnie, wpływając na proces rozwoju polskiego rolnictwa i poprawiając życie ludności wiejskiej przyczyniają się do utrzymania jej na terenach wiejskich.

Należy podkreślić, że badania przeprowadzone w ramach dysertacji nie wyczerpują problematyki prawno-organizacyjnej PROW. Dokonano analizy jedynie wybranych obszarów głównie pod kątem mechanizmów prawnych funkcjonujących w ramach Programu.

Dysertacja nie wyczerpuje wszystkich aspektów związanych z wdrażaniem funduszy strukturalnych i dopiero wieloletnia, dogłębna analiza, poprzedzona przeprowadzeniem badań na wielu płaszczyznach, pozwoliłaby na pełną weryfikację przebiegu realizacji Programu. Będzie jednak to możliwe w sposób najpełniejszy dopiero po zakończeniu okresu programowania na lata 2007-2013 i dokonaniu szczegółowego bilansu.